



DA DESREGULAMENTAÇÃO À INTERVENÇÃO:

as políticas de controle do crime
e da violência no governo Bolsonaro

Carolina Grillo

Rafael Godoi

Lício Monteiro

Daniel Hirata

INTRO DUÇÃO



Extermínio e encarceramento em massa de criminosos, desregulamentação dos registros de armas de fogo, desmonte dos órgãos de defesa de direitos humanos e proteção da propriedade privada. Tais propostas ocuparam o centro de campanhas vitoriosas nas eleições de 2018 em todo o Brasil, como as dos governadores eleitos João Dória (SP) e Wilson Witzel (RJ, atualmente fora do cargo) e do presidente Jair Messias Bolsonaro. O medo da criminalidade violenta foi um dos principais sentimentos mobilizados por essas candidaturas, evidenciando a crescente importância do tema da segurança pública na agenda política nacional. A violência é, sem dúvida, endêmica no Brasil, país que, com 3,6% da população mundial responde, sozinho, por 18% dos homicídios no mundo (BID, 2018). No entanto, como mostraremos adiante, as propostas de Bolsonaro para o controle do crime e da violência consistem: de um lado, em radicalizar alguns processos, iniciados há décadas, que violam liberdades civis e permanecem sem êxito em diminuir a violência, como o encarceramento em massa e a militarização e; de outro, em romper com iniciativas passadas de cunho “civilizatório”, como o desarmamento e o fortalecimento dos controles institucionais e sociais democráticos.

Num país onde ocorrem, em média, mais de 60 mil mortes violentas intencionais ao ano, o plano para a redução da violência escolhido por 57,8 milhões eleitores foi precisamente o seguinte:

Para reduzir os homicídios, roubos, estupros e outros crimes:

- 1º Investir fortemente em equipamentos, tecnologia, inteligência e capacidade investigativa das forças policiais
- 2º Prender e deixar preso! Acabar com a progressão de penas e as saídas temporárias!
- 3º Reduzir a maioria penal para 16 anos!
- 4º Reformular o Estatuto do Desarmamento para garantir o direito do cidadão à LEGÍTIMA DEFESA sua, de seus familiares, de sua propriedade e a de terceiros!
- 5º Policiais precisam ter certeza que, no exercício de sua atividade profissional, serão protegidos por uma retaguarda jurídica. Garantida pelo Estado, através do excludente de ilicitude. Nós brasileiros precisamos garantir e reconhecer que a vida de um policial vale muito e seu trabalho será lembrado por todos nós! Pela Nação Brasileira!
- 6º Tipificar como terrorismo as invasões de propriedades rurais e urbanas no território brasileiro.
- 7º Retirar da Constituição qualquer relativização da propriedade privada, como exemplo nas restrições da EC/81.
- 8º Redirecionamento da política de direitos humanos, priorizando a defesa das vítimas da violência.

(O Caminho da Prosperidade, proposta de plano de governo de Jair Messias Bolsonaro, 2018, grifos do autor)



Desde a posse de Jair Messias Bolsonaro, em janeiro de 2019, este “plano” vem sendo colocado em prática por meio de diferentes políticas, programas, pacotes legislativos e decretos. Por certo, Bolsonaro tem se mostrado fiel ao seu programa, esforçando-se para implementar propostas de endurecimento penal, chancela ao extermínio, desregulamentação dos registros de armas de fogo, e desmonte dos controles institucionais estatais e sociais. Tem, contudo, se defrontado com os limites que as instituições democráticas impõem aos governantes. Boa parte de suas propostas são inconstitucionais e, portanto, dependem da aprovação de emendas à Constituição pelo Congresso. Tarefa nada fácil para um presidente que encontra ainda bastante dificuldade de articulação com as casas legislativas. Entretanto, seja por meio de atos executivos ou de pacotes legislativos aprovados após edições negociadas, o governo tem avançado em sua agenda.

O presente artigo oferece um breve panorama das principais políticas de controle do crime e da violência colocadas em prática pelo governo Bolsonaro, a fim de analisar a condução da pasta da justiça e segurança pública na esfera federal. Com base no exame das políticas penais, penitenciárias e de segurança pública adotadas pelo atual governo, identificamos ações no sentido da desregulamentação, centralização, militarização, endurecimento penal, intervenção e desmonte de controles institucionais. Estes movimentos serão abordados em referência às políticas de (des) controle das armas de fogo, segurança pública – sobretudo nas fronteiras –, pacotes legislativos e políticas penitenciárias adotadas pelo governo até o presente.



1

DESREGULAMENTAÇÃO:

armas de fogo e violência letal

Logo nos primeiros dias de seu governo, Bolsonaro cumpriu a sua principal promessa de campanha e emitiu um decreto visando a flexibilizar as regras para a posse de armas de fogo. Este foi seguido por mais de 20 atos editados com essa finalidade em seu primeiro ano de governo: não apenas decretos e projetos de lei assinados pelo presidente, mas também medidas como a instrução normativa da Polícia Federal publicada em agosto de 2019, autorizando cada pessoa a registrar até quatro armas em seu nome e reduzindo a burocracia do processo. Embora Bolsonaro tenha encontrado resistência no Congresso para a manutenção de seus decretos e a aprovação de projetos de lei, as iniciativas do governo no sentido de desregular a compra, posse e porte de armas de fogo obtiveram êxito em aumentar o número de armas em circulação. Segundo os dados da Polícia Federal organizados pelo 14º Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2020), no ano de 2019 observou-se um aumento de 65,6% do número de registros de posse de armas de fogo ativos em relação ao ano de 2017, atingindo o assustador número de 1.056.670 registros. Este número continua crescendo no ano de 2020. Tamanho empenho do governo em desregular o mercado legal de armas visa não apenas a agradar a sua base de eleitores, mas também favorecer a indústria bélica nacional, forte apoiadora de sua candidatura.

Fundamentando-se na premissa de que os “cidadãos de bem” devem ter o direito de usar armas para defender a sua família e propriedade, as medidas de Bolsonaro contrariam o conhecimento científico acumulado sobre o tema, disposição que perpassa todas as pastas do governo. A revisão bibliográfica realizada por Conti (2017) das pesquisas internacionais sobre a relação entre

armas, crimes e violência constatou que 90% dos 61 estudos analisados contrariam a tese de “mais armas, menos crimes”, apontando para a tendência de aumento dos homicídios conforme é maior a disponibilidade de armas de fogo. Segundo Cerqueira e De Mello (2013), se o Estatuto do Desarmamento não tivesse sido aprovado, as taxas de homicídio entre os anos de 2004 e 2007 teriam aumentado 12% a mais do que a taxa observada. Isso porque a cada 1% a mais de armas de fogo em circulação há um aumento de 2% na taxa de homicídio (Cerqueira, 2014).

Ainda assim, no ano de 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, o 14º Anuário de Segurança Pública (FBSP, 2020) constatou uma queda de 17,7% das mortes violentas intencionais em relação ao ano de 2018. Desde o lançamento dos dados do primeiro trimestre de 2019 – período em que a redução foi mais expressiva – o governo federal alegou ser responsável por tal queda, muito embora não tivesse implementado ainda qualquer política pública visando à redução dos homicídios, menos ainda nos estados do Nordeste, onde a queda da letalidade violenta foi mais expressiva. A trajetória de redução tivera início no ano anterior, quando a taxa de homicídios caíra 12% em relação a 2017. Segundo o Atlas da Violência a redução observada em 2018 poderia ser explicada por fatores como o armistício entre facções prisionais que antes se encontravam em conflito em alguns estados, a trajetória anterior de redução dos homicídios em muitas UF e a piora na qualidade dos dados de mortalidade que teriam sofrido um aumento das mortes com causa indeterminada (IPEA, 2020).

O suposto sucesso do governo federal no combate aos homicídios parece, contudo, ter se esgotado, à medida que os efeitos do aumento da disponibilidade de armas já começam a se fazer notar. No primeiro semestre de 2020, apesar da pandemia da Covid 19 ter reduzido significativamente a circulação de pessoas nas ruas em todo o país e contribuído para a queda da ocorrência de roubos, houve um aumento de 7,1% das mortes violentas intencionais em relação ao mesmo período do ano anterior (FBSP, 2020).



2

CENTRALIZAÇÃO E MILITARIZAÇÃO:

as políticas de segurança pública

No plano de governo supracitado, a primeira proposta é a única que propriamente se refere a políticas de segurança pública, já que as demais versam sobretudo a respeito de alterações legislativas e constitucionais. Curiosamente, as políticas federais de investimento em “equipamentos, tecnologia, inteligência e capacidade investigativa das forças policiais” têm permanecido à sombra da cobertura midiática sobre as ações do governo.

Em janeiro de 2019, primeiro mês de governo, foi instituída a Secretaria de Operações Integradas (SEOPI) como um órgão público superior de nível federal, vinculado ao recém fundido Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSPS). Seu principal objetivo é integrar as forças policiais brasileiras e coordenar as operações policiais a nível nacional, a fim de combater o crime organizado. A SEOPI tem um perfil de atuação que busca integrar os sistemas de inteligência e as diferentes agências atravessando os organogramas hierarquizados, podendo requerer servidores de quaisquer órgãos para atuar em suas operações. Como será visto, esta secretaria vem desempenhando um importante papel nas políticas de segurança pública nas fronteiras do governo Bolsonaro, cujas principais marcas são a centralização e militarização das cadeias de comando e controle.

2.1 VIGIA: centralização e militarização sob influência norte-americana

Dentre as políticas de segurança pública adotadas pelo governo Bolsonaro, a de maior abrangência e que mobilizou um maior volume de investimentos foi



Foto:Isaac Amorim/MJSP | Licença: CC BY-NC-SA 2.0

o Programa Nacional de Segurança nas Fronteiras (e Divisas) - V.I.G.I.A. – Vigilância, Integração, Governança, Interoperabilidade, Autonomia, iniciado em abril de 2019. Esse programa buscou retomar a atenção do MJSP para as fronteiras, que passaram por uma transição desde a revogação do Plano Estratégico de Fronteiras, lançado em outubro de 2011, e a criação do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), em novembro de 2016, no governo Temer. O Programa VIGIA possui algumas continuidades e mudanças em relação aos programas anteriores.

Em 15 de abril de 2020, o governo Bolsonaro apresentou os resultados de um ano do Programa Nacional de Segurança nas Fronteiras (e Divisas) – V.I.G.I.A. O programa, no entanto, parece ter sido lançado de forma bastante discreta, pois não foi possível localizar no primeiro semestre de 2019 nenhuma menção ao programa em portarias, informativos ou *press releases* do governo federal. As menções começam a surgir em setembro de 2019, com notícias sobre os primeiros seis meses de operações.

Uma retrospectiva do Programa VIGIA permite localizar seu início na Operação Hórus (a “mãe do VIGIA”, segundo Eduardo Bettini, Coordenador de Fronteiras da Secretaria de Operações Integradas), lançada na região de Guaíra, no Paraná, especificamente entre os municípios de Foz do Iguaçu e Querência do Norte, no oeste do Paraná¹. Ao longo do ano de 2019, a Operação Hórus/Programa VIGIA começou a ser replicada em outros estados, passando a incluir Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, em setembro de 2019, com operações focadas também no combate ao contrabando e ao tráfico de armas e drogas na fronteira.

¹ Ver: <https://paranavai.portaldacidade.com/noticias/regiao/programa-vigia-inaugura-base-integrada-em-querencia-do-norte-pr-5632>

O Programa VIGIA está subordinado à Coordenação Geral de Fronteiras (CIOF), localizada na SEOPI/MJSP. O CIOF possui uma abrangência nacional, “reunindo em um mesmo local unidades de inteligência de diversas agências com objetivo de intensificar a integração entre os órgãos de segurança pública, fortalecer a fiscalização das fronteiras e combater o crime organizado e o terrorismo” (MJSP, 2020, p. 12), além de “padronizar procedimentos entre os órgãos de segurança pública, manter um fluxo constante de capacitação dos operadores, medir índices e obter dados confiáveis para direcionar a atuação das forças de segurança na região de fronteira” (MJSP, 2020, p. 155). Concebido como um “Fusion Center”, modelo norte-americano de integração de forças de segurança que se espalhou em mais de 80 unidades em todo o território dos Estados Unidos (FREY, 2019)², o Programa VIGIA é, pois, marcado por uma arquitetura institucional mais flexível, atuando basicamente em operações, capacitação e aquisição.

A abordagem sobre a segurança nas fronteiras é tributária do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), instituído em 2011, ao qual se vincularam a ENAFRON e o SISFRON. Em 2016, o PEF deu lugar ao Plano de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF). O SISFRON, por sua vez, manteve seu cronograma de investimentos, com previsão inicial para término em 2025, mas estendido para 2035 no primeiro ano de governo Bolsonaro por contenção de verbas no Ministério da Defesa.

Diferentemente da ENAFRON, houve maior centralização dos processos de aquisição, que se mantiveram coordenados a partir de Brasília. Na aquisição, uma novidade foi a maior integração entre os sistemas de segurança pública e o SISFRON, ligado ao Exército, algo que não ocorria nos programas anteriores. Algumas diferenças podem ser notadas. Em primeiro lugar, a não publicidade inicial do programa e o esvaziado arcabouço de mudanças legais e infra-legais a ele associadas. Outro detalhe é a inclusão das divisas estaduais como objeto do programa, o que permite ao mesmo tempo incluir estados não-fronteiriços nos convênios e transpor para os espaços interiores do território nacional alguns dispositivos de controle experimentados no âmbito fronteiriço. O foco nas operações também foi uma novidade em relação aos programas anteriores, o PEF (2011) e PPIF (2016). Em entrevistas, Bettini, destacou que, antes, as operações de fronteira eram mais amplas, onerosas e curtas e, agora, são permanentes, com equipes menores e mais especializadas³. Na capacitação, o Exército passou a participar na formação das turmas que incluíam polícias federal, rodoviária federal e estaduais⁴.

² Ver: <https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/joao-frey/fusion-center-o-modelo-americano-de-seguranca-que-moro-quer-implantar-em-foz/>

³ Ver: <https://bandnewsfmc Curitiba.com/programa-vigia-divulga-dados-dos-primeiros-seis-meses-de-operacoes-no-parana/>

⁴ Ver: MJSP. *Programa VIGIA proporciona treinamento a policiais que atuam na fronteira*. 27 set 2019 Disponível em <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1569587759.49>. Ver também: <https://www.radioculturafoz.com.br/2019/09/27/programa-vigia-proporciona-capacitacao-a-policiais-que-atuam-nas-fronteiras/>

Além das referências ao Exército, abundam também as referências à influência dos EUA: na doutrina, na capacitação e no modelo de centro de comando e controle materializado no CIOF⁵. Segundo Bettini, o Programa VIGIA trouxe uma doutrina que “foi concebida nos EUA a partir dos eventos do 11 de setembro”. Sem se aprofundar muito no que seria a doutrina, a referência já deixa bem clara a filiação doutrinária que passa a orientar de forma mais direta a política de segurança de fronteiras posta em prática. A influência dos EUA aparece ainda na capacitação dos agentes, promovida pelo Comando de Operações Especiais do U.S. South Com, em setembro de 2019, e no modelo do Centro de Operações Integradas de Fronteira (CIOF), em Foz do Iguaçu (PR), inspirado nos *fusion centers* dos Estados Unidos.

2.2 Em frente Brasil: coordenar, articular, integrar e monitorar, sem investir

Para além do VIGIA, a única política de segurança propriamente dita de autoria do governo federal até o presente é o “projeto estratégico Em Frente Brasil”, lançado pelo ex-ministro Sérgio Moro. Este tímido e pouco conhecido projeto consistiu até agora em um projeto-piloto implementado em cinco cidades, uma em cada região do país: no Norte, em Ananindeua (PA); no Nordeste, em Paulista (PE); no Sudeste, em Cariacica (ES); no Sul, em São José dos Pinhais (PR); e, no Centro-Oeste, em Goiânia (GO). Segundo o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o projeto é estruturado sobre quatro eixos:

O primeiro é o foco territorial que trata do levantamento de dados estatísticos acerca da criminalidade, com apontamento geográfico das ocorrências para que sejam direcionadas ações de prevenção e de repressão qualificada, com gestão integrada de territórios e Contratos Locais de Segurança. A repressão qualificada é o segundo eixo, que prevê a ação policial orientada para a desarticulação de grupos criminosos e da criminalidade profissional, de forma coordenada, articulada e integrada. A atuação será feita por operações integradas, choque operacional, forças-tarefa e intervenções nos mercados de fomento aos crimes contra o patrimônio.

O terceiro eixo é o da prevenção social, que está diretamente vinculado à promoção de ações definidas pelos órgãos públicos municipais e estaduais, além da própria sociedade. Este eixo propõe uma atuação multidisciplinar direcionada à população, relativa ao fornecimento de serviços nas áreas de educação, esporte, lazer, saúde e outros, com o propósito de elevar a qualidade de vida das pessoas, qualificar a cidadania e viabilizar o desenvolvimento humano, pessoal e profissional. O objetivo é reduzir ou mesmo extinguir os focos de conflitos e os fatores de risco de práticas criminosas.

⁵ Ver: <https://diálogo-americas.com/pt-br/articles/programa-vigia-integra-instituicoes-militares-e-de-seguranca-publica-na-protecao-das-fronteiras-brasileiras/>

Por último, o eixo da governança e gestão como mecanismos para o gerenciamento do projeto, manutenção das ações coordenadas e integradas, além do monitoramento dos indicadores e meta de cada uma das áreas, segundo as ações planejadas. (MJSP, 2019)

Nota-se que o vocabulário militar da coordenação, articulação, integração e monitoramento, próprio das doutrinas de comando e controle, se faz presente na concepção do projeto. As cidades-laboratório do projeto-piloto podem, portanto, vir a ser o embrião de um novo modelo de segurança pública, mais centralizado e militarizado. Ou não, visto que o governo Bolsonaro ainda não se mostrou disposto a liberar recursos para a ampliação desse projeto.

Em setembro de 2020, deu-se início a “fase 2” do projeto, que consistiu apenas na formação de um Comitê temporário de natureza consultiva que irá acompanhar a implementação das ações dos Planos Locais de Segurança elaborados para o projeto-piloto. Este permanece restrito a cinco municípios, escolhidos segundo critérios não especificados do universo dos 5.570 municípios brasileiros. Pouco se sabe até agora sobre a condução deste projeto e não há ainda anúncio de qualquer previsão de ampliação do seu escopo.

3

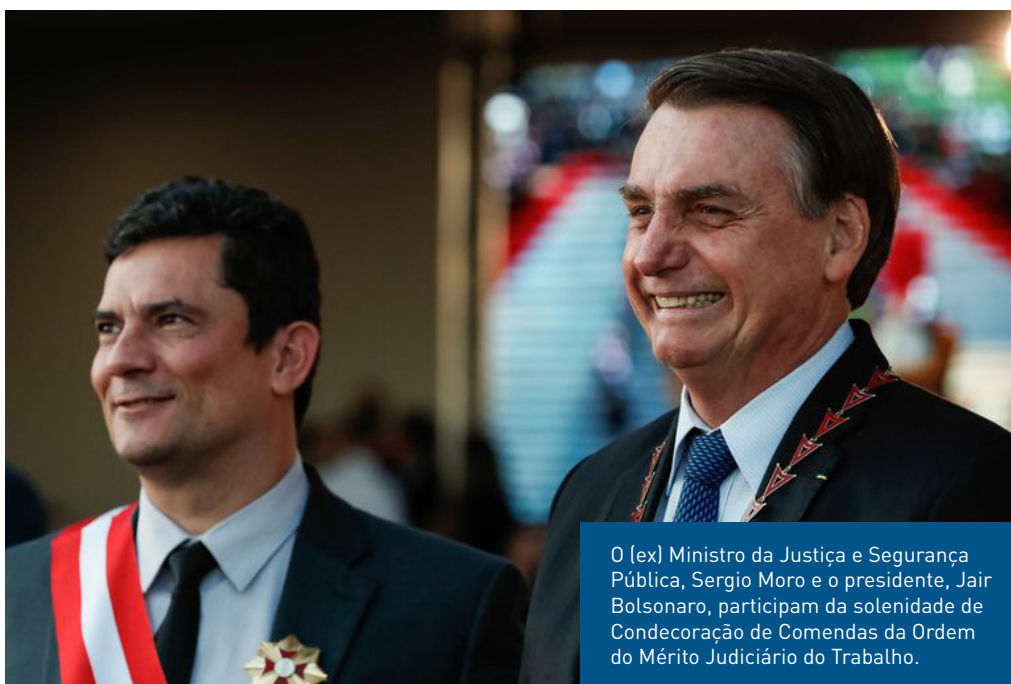
ENDURECIMENTO PENAL:

o Pacote Anticrime

Com a sua capacidade de investimento prejudicada por restrições orçamentárias, o foco das propostas do governo Bolsonaro para a segurança pública esteve nas alterações legislativas, em especial, o chamado “Pacote Anticrime”, proposto ao Congresso pelo ex-ministro do MJSP, Sérgio Moro. Este só veio a ser aprovado no fim do primeiro ano de governo, mais precisamente na véspera de Natal, quando foi finalmente sancionado pelo presidente.

Algumas das principais alterações no Código Penal incluídas no “pacote” foram: (i) o aumento da pena máxima de 30 para 40 anos; (ii) o estabelecimento de regras mais rígidas para a concessão de livramento condicional; (iii) a ampliação de hipóteses para causas impeditivas de prescrição de crimes e (iv) a duplicação da pena imposta para casos de roubo com emprego de armas de uso restrito. Entre as diversas alterações introduzidas no Código Processual Penal, destaca-se a criação da figura do juiz de garantias – cuja viabilidade ainda se encontra, no presente momento, sob a apreciação do Poder Judiciário.

Entre as diversas modificações na Lei de Execução Penal (Lei 7.210/84) vale ressaltar: (i) a criação de banco de dados genéticos de presos condenados por crimes violentos ou hediondos; (ii) a ampliação de hipóteses para encaminhamento de presos para o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD); (iii) o aumento de lapsos para progressão de pena para diversas categorias de sentenciados; (iv) a vedação do direito à liberdade condicional em alguns casos; e (v) a vedação do direito à saída temporária em alguns casos.



O (ex) Ministro da Justiça e Segurança Pública, Sergio Moro e o presidente, Jair Bolsonaro, participam da solenidade de Condecoração de Comendas da Ordem do Mérito Judiciário do Trabalho.

Foto: Alan Santos/PR (Agência Brasil) | 14/08/2019

O Pacote Anticrime ainda promoveu alterações (i) na Lei de Crimes Hediondos (Lei 8.072/90), ampliando o rol de crimes assim classificados – incluindo certas modalidades de roubo, furto e sequestro, posse e porte de armas de uso proibido, tráfico de armas e organização criminosa; (ii) na legislação referentes aos presídios federais e de segurança máxima (Lei 11.671/08), ampliando o período legal de permanência sob o RDD de um máximo de um ano para três anos renováveis indefinidamente, bem como autorizando a suspensão de direitos de progressão de pena, liberdade condicional e outros benefícios no caso de haver “elementos probatórios que indiquem a manutenção do vínculo associativo” do preso com alguma organização criminosa.

Diversas dessas alterações, ao modificarem o Código Penal, o Código Processual Penal, a Lei de Execução Penal, a Lei dos Crimes Hediondos, entre outras, impactam diretamente a realidade das prisões brasileiras, seja por promoverem um aumento do encarceramento, seja por restringirem direitos e garantias das pessoas presas. Todas essas alterações tendem a retardar o fluxo processual de progressão das penas de um número cada vez maior de sentenciados, diminuindo as possibilidades de saída do sistema prisional e gerando um represamento da população carcerária em unidades de regime fechado. Muitas delas ainda ampliam significativamente o poder discricionário das autoridades penitenciárias para suspender direitos de réus e sentenciados – por exemplo, pela simples atribuição de vínculos entre uma pessoa e o crime organizado.

3.1 A “excludente de ilicitude”

Um dos pontos mais polêmicos do “Pacote Anticrime” enviado pelo MJSP ao congresso foi a chamada “excludente de ilicitude”, retirada do texto final aprovado. Inspirada na 5ª proposta para a segurança pública do programa de governo de Bolsonaro, esta visava a oferecer respaldo legal incondicional às ações policiais e/ou militares letais, consistindo na ampliação das previsões de legítima defesa nesses casos. Segundo a legislação vigente, o registro de “homicídio decorrente de oposição à intervenção policial” depende – ao menos formalmente – da presunção de que as ações letais foram praticadas para “revidar” ou “cessar” uma “injusta agressão” como requisito para a aplicação da “excludente de ilicitude”, isto é, da caracterização do homicídio como legítimo. A proposta contida na redação inicial do “Pacote Anticrime” era de que a anistia fosse prevista também para os policiais que se utilizassem da violência letal para “prevenir” a agressão e não mais apenas “revidar”, incluindo na letra da Lei a ideia de “risco iminente de conflito armado”.

Mesmo sem a alteração legislativa proposta pelo “Pacote Anticrime”, o uso exacerbado da violência letal por parte das forças policiais e militares brasileiras constitui já há mais de duas décadas um dos principais focos de atuação das organizações e movimentos de defesa de direitos humanos atuantes no país⁶. Por certo, não se trata de um problema novo e sim de uma prática que remonta à violência do regime militar pós golpe de 1964, aos grupos de extermínio fundados no Rio de Janeiro na década de 1950 e mesmo a formas ainda bem anteriores de violência estatal. No entanto, o uso da força letal pelo Estado – ou letalidade policial (Cano, 1997) – vem crescendo nos últimos anos, contando com a indiferença legal (Misse et alli, 2013) e/ou o respaldo institucional (Godoi et alli, 2019) das polícias, do Ministério Público, da Justiça e de boa parte da opinião pública. No ano de 2019, as forças policiais e militares foram responsáveis por 13,3% das mortes violentas intencionais no país (FBSP, 2020), chegando a 30,3% no estado do Rio de Janeiro, segundo dados do próprio Instituto de Segurança pública (ISP-RJ)⁷. A trajetória de aumento das mortes decorrentes de ações policiais e/ou militares no Brasil iniciou-se antes do governo Bolsonaro e, incentivada pelos discursos públicos do presidente e de governadores, tende a permanecer em ascensão.

⁶ Ver, por exemplo, Justiça Global (2003), Anistia Internacional (2005), Human Rights Watch (2009), Movimento Mães de Maio (2011) e Redes da Maré (2019).

⁷ Ver: <https://www.ispdados.rj.gov.br:4432/CrimesVida.html>



4

INTERVENÇÃO E DESMONTE DOS CONTROLES INSTITUCIONAIS ESTATAIS E SOCIAIS:

a luta contra os direitos humanos nas prisões

Avesso à universalidade das garantias civis asseguradas pela Constituição, o presidente tem se dedicado a fazer avançar a sua agenda de luta contra os direitos humanos de uma série de grupos, como negros, indígenas, quilombolas, mulheres, população LGBTQ+ e, em particular, pessoas em privação de liberdade. Embora tenha falhado em aprovar a “excludente de ilicitude” para afiançar a policiais e militares o direito de matar indistintamente, o empenho do governo em cancelar violações de direito não se restringe a propostas de alterações legais. Medidas como o envio de forças de intervenção aos estados e de interferência e desmonte de órgãos de fiscalização e controle marcam o modo como o governo federal tem conduzido, a questão penitenciária.

4.1 O recurso à Força Tarefa de Intervenção Penitenciária (FTIP)

Nos primeiros dias de 2019, o primeiro ato do recém-empossado Ministro da Justiça e Segurança Pública (MJSP), Sérgio Moro, foi autorizar o envio da Força Nacional e da Força Tarefa de Intervenção Penitenciária (FTIP) ao estado do Ceará, que começava o ano imerso numa grave crise de segurança pública⁸.

⁸ Em 1º de janeiro de 2019, o governador reeleito Camilo Santana (PT) dá posse na Secretaria de Administração Penitenciária ao policial civil Luís Mauro Albuquerque, que declara que não mais dividiria as prisões por facções no estado. A reação foi imediata, entre os dias 2 e 4 de janeiro, centenas de ataques por todo o estado: ônibus incendiados, disparos contra prédios públicos e privados e até tentativas de explosão de viadutos.

A FTIP foi criada em janeiro de 2017, logo após os massacres que tiveram lugar em unidades prisionais situadas no Amazonas, em Roraima e no Rio Grande do Norte, para “reestabelecer a ordem”. Esta opera com violência extrema, valendo-se fartamente de recursos como balas de borracha e gás de pimenta, além de impor castigos coletivos, severas restrições a visitação e ao recebimento de insumos enviados por familiares às pessoas presas. Relatórios de inspeções realizadas nas unidades cearenses pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), entre fevereiro e março de 2019, apontaram para diversos indícios de emprego sistemático de tortura.

Indiferente aos relatos de tortura, Sérgio Moro determinou novas intervenções da FTIP nos presídios do Amazonas e do Pará, respectivamente em maio e julho de 2019, após a ocorrência de novos massacres em unidades prisionais desses estados⁹. Em outubro, o Ministério Público Federal (MPF) denunciou a ocorrência de tortura em diversos presídios do Pará postos sob intervenção. Embora o comandante da operação da FTIP no Pará tenha sido afastado por determinação judicial, o Ministro da Justiça negou qualquer irregularidade na intervenção, dizendo que eventuais desvios seriam devidamente investigados¹⁰.

Ao se valer da FTIP por três vezes em menos de seis meses de gestão, o governo Bolsonaro se alinha e, ao mesmo tempo, reforça processos de militarização da administração penitenciária e de normalização e massificação da tortura que o antecedem e que perpassam governos de diversas orientações políticas.

4.2 Enfraquecimento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (SNPCT)

O governo, contudo, operou um importante deslocamento em relação aos governos anteriores, com amplas repercussões para as condições de vida nas prisões de todo o país: em junho de 2019, o presidente Bolsonaro, por decreto, exonerou todos os membros do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) e determinou que os novos membros não mais seriam remunerados e tampouco dispunham de estrutura de escritório¹¹.

Vinculado ao Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, o organismo já vinha enfrentando dificuldades para acessar os recursos que viabilizassem suas atividades – como as referidas inspeções realizadas no Ceará¹². O decreto

⁹ Sobre os massacres de 2019, ver: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/27/politica/1558968277_932277.html?rel=mas; <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2019/07/29/sobe-para-57-o-numero-de-mortos-em-confronto-entre-faccoes-rivais-em-presidio-de-altamira-46-detentos-serao-transferidos.ghtml>.

¹⁰ Sobre as denúncias de tortura nos presídios do Pará, ver: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2019/10/09/acao-do-mpf-expoe-indicios-de-tortura-maus-tratos-e-abusos-durante-intervencao-federal-em-presidios-no-pa.ghtml>.

¹¹ O MNPCT e o SNPCT são órgãos governamentais criados em 2013, em decorrência da adesão do Brasil ao Protocolo Facultativo de Combate à Tortura (OPCAT, na sigla em inglês). Para mais informações, ver Duarte e Marques de Jesus (2020).

¹² Ver: <https://apublica.org/2019/02/ministerio-de-damarea-e-acusado-por-orgao-de-combate-a-tortura-de-impedir-inspecao-em-presidios-do-ceara/>.

escancarou a posição do governo com relação ao combate e à prevenção da tortura em espaços de privação de liberdade, tendo ampla repercussão dentro e fora do país¹³. Em agosto, a Justiça Federal determinou a suspensão dos efeitos do decreto; o governo recorreu e a situação permanece indefinida.

4.3 A política penitenciária durante a pandemia

Em março de 2020, a pandemia do novo coronavírus atingiu o Brasil e impactou significativamente a realidade das prisões do país. Seguindo orientações do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) – órgão do MJSP – as autoridades penitenciárias das distintas unidades da federação suspenderam as visitas familiares, bem como trataram de isolar pessoas privadas de liberdade pertencentes a grupos de risco – idosos, principalmente – além de reservar certo número de celas para sintomáticos e recém-chegados.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) recomendou que os Tribunais de Justiça estaduais adotassem uma política de desencarceramento de presos provisórios e sentenciados que pertencessem a grupos de risco e que não respondessem por crimes violentos. Não só o ministro Sérgio Moro manifestou publicamente seu desacordo com esse tipo de iniciativa¹⁴, como o DEPEN procurou viabilizar a ampliação de vagas mediante a improvisação de contêineres para o isolamento de presos enfermos, casos suspeitos e grupos de risco. A iniciativa não prosperou, de um lado, porque foi veementemente rechaçada pela sociedade civil organizada, de outro, porque, enquanto se debatia a questão, a crise sanitária já se desdobrava na crise política que levou ao rompimento de Moro com o governo, à sua saída do MJSP, em abril, e à troca do comando do DEPEN, em maio. Empossados durante a pandemia, o novo ministro da justiça André Mendonça e a nova direção do DEPEN ainda não puderam impor sua própria agenda em matéria penitenciária.

¹³ O Subcomitê para Prevenção da Tortura (SPT) da ONU pediu explicações ao governo brasileiro sobre a medida. Mais informações em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48834185>.

¹⁴ Ver: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/prisoas-coronavirus-e-solturavirus/>.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procuramos acima realizar um breve balanço das políticas de controle do crime e da violência adotadas pelo governo Bolsonaro até agora. Preocupa-nos a constatação de que o governo se manteve em linha de continuidade e radicalização no que se refere às tendências que mais preocupavam os especialistas no tema, como o encarceramento em massa, o extermínio e a militarização das ações em segurança pública. Preocupa-nos ainda mais notar que as inflexões adotadas consistiram em desmontar ou interferir em iniciativas passadas com efeitos de redução da violência como o Estatuto do Desarmamento e os Mecanismos de Combate à Tortura. Se, no início do governo, as mortes violentas intencionais seguiam ainda a trajetória de queda iniciada no ano anterior, em 2020, a violência letal voltou a subir, à despeito da pandemia da Covid 19, provavelmente alavancada pela maior disponibilidade de armas à população associada à inexistência de políticas nacionais de redução dos homicídios.

No que tange às ações no sentido da militarização e centralização, é possível encontrar um embrião dos modelos operacionais em voga nos preparativos de segurança para a Copa e Olimpíadas, como descrito nos trabalhos de Cardoso (2013, 2016). Segundo este autor, o Sistema Integrado de Comando e Controle testado na ocasião visava a “maximizar a eficiência das ações em segurança e defesa a partir do compartilhamento de informações, da ação conjunta e da tomada de decisões apoiada em análise situacional e objetivos estratégicos” (Cardoso, 2016, p.6). Tal modelo de gestão militarizada da segurança já era inspirado na mesma doutrina militar de comando e controle que informa as políticas de segurança federais atuais, como o VIGIA. A maior centralização das tomadas de decisão e o protagonismo do Exército distinguem o VIGIA em relação às políticas anteriores de segurança nas fronteiras, mas o aproxima, por exemplo, da experiência de intervenção federal no Rio de Janeiro, decretada durante o governo do Presidente Michel Temer. A novidade parece ser a crescente influência norte-americana sobre a política nas fronteiras, área especialmente estratégica para a soberania nacional.

O grande feito do governo Bolsonaro como proposta de controle do crime e a violência foi conseguir a aprovação de parte das mudanças legislativas de endurecimento penal propostas no “Pacote Anticrime”. A expectativa é de que elas produzam um aumento da taxa de encarceramento e da população carcerária e restrinjam direitos e garantias dos internos, mas era precisamente este o objetivo do governo. No que se refere às prisões, deu-se continuidade a uma tendência de militarização da administração penitenciária que lhe antecedia,

foram adotadas medidas que dificultam o controle social sobre o tratamento dispensando em espaços de privação de liberdade e finalmente, vale salientar a negligência governamental com a saúde da população privada de liberdade frente aos riscos postos pela pandemia do novo coronavírus.

Considerando que a carreira política de Jair Bolsonaro como parlamentar erigiu-se sobre a nostalgia do regime militar pós golpe de 1964 e a defesa de uma intervenção militar nos governos democráticos pós Constituição de 1988, não é surpresa que, como presidente, ele tenha se utilizado de seus poderes executivos para interferir e desmontar os órgãos públicos que apresentavam obstáculos ao avanço de suas agendas. Dentre eles, órgãos de fiscalização, como o Inmetro, Ibama e Anvisa, de pesquisas, como o INPE, IBGE e universidades federais e, mesmo, no Ministério Público Federal e Polícia Federal. Bolsonaro se valeu das prerrogativas de seu cargo para, por exemplo, nomear Augusto Aras para a Procuradoria-Geral da República, escolhendo um nome fora da lista tríplice dos mais votados pelos procuradores. Já nas situações que extrapolam o seu mandato, o presidente intervém de maneira extralegal, por meio das redes sociais. Foi o que ocorreu, por exemplo, no caso do motim de policiais militares no Ceará, em fevereiro de 2020, quando Bolsonaro declarou apoio público aos amotinados, afirmando tratar-se de uma greve.

As dificuldades ou desinteresse do presidente na articulação com os governadores – que comandam as polícias civil e militar e, portanto, são figuras centrais para as políticas de segurança pública – dificultam a implementação de políticas de escopo nacional. Estratégias como a de ultrapassar as instâncias estaduais para realizar acordos diretamente com os municípios, de conferir protagonismo ao Exército e de atuar por meio de operações de intervenção são características de um governo autoritário, desinteressado pelo jogo democrático. Ao menosprezar as instituições democráticas, propagar discursos contrários à constituição e buscar apoio popular às suas medidas por meio das redes sociais, Bolsonaro alimenta sentimentos antidemocráticos e faz avançar a sua agenda autoritária de retração de direitos, especialmente evidente no que se refere à pasta da justiça e segurança pública.

Referências Bibliográficas:

- Anistia Internacional Brasil. 2005. "Eles entram atirando": Policiamento de comunidades socialmente excluídas Disponível em: <https://www.amnesty.org/download/Documents/80000/amr190252005pt.pdf> (acesso em 10/11/2020)
- Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. (2018). *Crimen y violencia, un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe*. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/11/alvarado-and-muggah-2018.pdf>
- Bolsonaro, J. (2018). O Caminho da prosperidade. Proposta de Plano de Governo. Disponível em: https://flaviobolsonaro.com/PLANO_DE_GOVERNO_JAIR_BOLSONARO_2018.pdf (acesso em 03/11/2020).
- Cano, I. (1997). *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER.
- Cardoso, B. (2013) "Megaeventos esportivos e modernização tecnológica: planos e discursos sobre o legado em segurança pública". *Horizontes antropol.* [online]. 2013, vol.19, n.40
- Cardoso, B. (2016). Segurança Pública e Megaeventos no Brasil. Fundação Heinrich Böll Brasil. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/seguranca-publica-megaeventos-brasil_bruno-cardoso.pdf
- Cerqueira, D.; Mello, J. M. P. de. (2013). Evaluating a national anti-firearm law and estimating the causal effect of guns on crime. Rio de Janeiro: PUC. Texto para Discussão nº 607. Disponível em: <http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td607.pdf> acesso em 14/11/2020)
- Cerqueira, D. (2014). Demografia e homicídios no Brasil. In: CAMARANO, A. A. (Org.). Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento? Rio de Janeiro: Ipea, p. 355-373.
- Conti, T (2017). Dossiê armas, crimes e violência: o que nos dizem 61 pesquisas recentes. thomasvconti.com.br. Disponível em: <http://thomasvconti.com.br/2017/dossie-armas-violencia-e-crimes-o-que-nos-dizem-61-pesquisas-recentes/> (acesso em 14/11/2020)
- Duarte, T.; Marques de Jesus, G. (2020). *Prevenção à tortura: uma mera questão de oportunidade aos mecanismos latino-americanos?* **Revista Direitos Humanos e Democracia**, 8(15), 134-152. <https://doi.org/10.21527/2317-5389.2020.15.134-152>.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP. (2020). 14º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf> (acesso em 10/11/2020)
- Frey, J. (2019). "Fusion Center: o modelo americano de segurança que Moro quer implantar em Foz". *Gazeta do Povo*. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/joao-frey/fusion-center-o-modelo-americano-de-seguranca-que-moro-quer-implantar-em-foz/>
- Godoi et alli. (2020). Letalidade policial e respaldo institucional: perfil e processamento dos casos de "resistência seguida de morte" na cidade de São Paulo. *Revista de Estudios Sociales*, n.73, p. 58-72. Disponível em: <https://journals.openedition.org/revestudsoc/48112> (acesso em 10/11/2020)
- Human Rights Watch Brasil. 2009. Força Letal Violência Policial e Segurança Pública no Rio de Janeiro e em São Paulo. Disponível em: <https://www.hrw.org/reports/brazil1209ptweb.pdf> (acesso em 10/11/2020)
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. (2020). Atlas da Violência 2020. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116.riatlasdaviolencia2020>
- Justiça Global. 2003. Execuções Sumárias no Brasil 1997-2003. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/2003-execu---es-sum--rias.pdf> (acesso em 10/11/2020)
- Misse et alli (2013). *Quando a polícia mata: Homicídios por "auto de resistência" no Rio de Janeiro (2001-2011)*. Rio de Janeiro: Booklink.
- Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP. (2019). "Governo Federal lança 'Em Frente, Brasil' para combater os crimes violentos no país". *Justiça.gov.br*, Destaque. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1567102301.36> (acesso em 14/11/2020)
- Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP. (2020). Relatório de Gestão 2019. Disponível em: https://www.justica.gov.br/Acesso/auditorias/arquivos_auditoria/relatorio_de_gestao_2019__27_04__2020.pdf (acesso em 20/11/2020)
- Movimento Mães de Maio. 2011. Mães de Maio: do Luto à Luta. São Paulo: Fundo Brasil de Direitos Humanos. Disponível em: http://media.folha.uol.com.br/cotidiano/2011/05/06/livro_maes_de_maio.pdf (acesso em 10/11/2020)
- Redes da Maré. 2019. Boletim Direito à Segurança Pública na Maré. Disponível em: <https://www.redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimSegPublica2018.final.pdf> (acesso em 10/11/2020)



DA DESREGULAMENTAÇÃO À INTERVENÇÃO:

as políticas de controle do crime
e da violência no governo Bolsonaro

FOTO:

Sessão solene
em homenagem ao Exército.
Plenária Ulysses Guimarães,
Câmara do Deputados, Brasília (DF) - 16/04/2019

Foto: Mídia NINJA | licença: CC BY-NC 2.0